

Ley del Consejo Consultivo de Andalucía

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 8/1993, de 19 de octubre, creó el Consejo Consultivo de Andalucía en el ejercicio de la competencia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno atribuida a la Comunidad Autónoma por el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía. Su finalidad principal fue la de dotar al Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma, con inclusión de sus entes institucionales, de un superior órgano consultivo de carácter técnico jurídico, de especial importancia en el Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución.

La actuación de un órgano de esta naturaleza ha supuesto una indudable mejora en la actividad administrativa, en cuanto ha aumentado la garantía de legalidad en la toma de decisiones, al mismo tiempo que ha constituido un eficaz medio para la protección de los derechos de los ciudadanos, al estar dotado de autonomía orgánica y funcional. Concebido inicialmente como un órgano de asesoramiento, fundamentalmente, del Consejo de Gobierno y de las Administraciones a su servicio, el Consejo Consultivo ha ido progresivamente erigiéndose en el superior órgano consultivo del conjunto de las Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma, muy principalmente de las Corporaciones Locales respecto de las que ha representado un indudable auxilio, como queda acreditado en las Memorias que anualmente el Consejo Consultivo ha venido publicando. Este papel ha quedado definitivamente fortalecido a partir de que la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le haya atribuido intervención, a través de dictamen preceptivo, en los conflictos de competencia en defensa de la autonomía local.

Por otro lado, a través de los dictámenes que emite, ha venido generando un solvente cuerpo de doctrina que ha facilitado la adecuación y la interpretación de las normas jurídicas, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

La Ley consta de seis títulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y tres finales. En el título primero se contienen los principios generales, reconociéndose su autonomía orgánica y funcional como garantía de independencia, así como el carácter técnico jurídico de su actuación, pudiendo extenderse a cuestiones de oportunidad cuando expresamente se le solicite. En consonancia con el reforzamiento de su posición institucional mencionado, se reconoce ahora su consideración de órgano de asesoramiento de las Entidades Locales, Universidades Públicas y demás Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la composición, en el título segundo se ha optado por la existencia, además del Presidente, de Consejeros permanentes, Consejeros electivos y Consejeros natos. La condición de Consejero permanente se atribuye a quienes hayan ostentado la Presidencia de la Junta de Andalucía. Se aprovecha, así, el caudal de conocimientos y la amplia experiencia que éstos poseen a la vez que se reconoce al máximo nivel institucional los servicios prestados a la Comunidad Autónoma. Por su parte, los Consejeros electivos serán elegidos entre juristas que se hayan distinguido en el campo del Derecho y que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación absoluta o en régimen de dedicación a tiempo parcial, ajustándose su régimen retributivo y de incompatibilidades en función del nivel de dedicación. En cuanto a los Consejeros natos, se atribuye esta cualidad a titulares de cargos cuyo ejercicio comporta una especial actuación jurídica, así como a Presidentes y representantes de Corporaciones Públicas relevantes en este ámbito. Con ello se

pretende la presencia de representantes de las instituciones sociales, así como de la Administración, en un porcentaje que no pueda afectar a la autonomía del órgano.

El título tercero, dedicado a la competencia, enumera los casos en que es preceptivo el dictamen, tanto en proyectos normativos como en actos administrativos. Al mismo tiempo, se faculta al Presidente de la Junta, al Consejo de Gobierno y a sus miembros para pedir dictamen facultativo en los supuestos que estimen convenientes.

Los títulos cuarto, quinto y sexto regulan el funcionamiento, procedimiento y personal, estableciendo las normas que serán desarrolladas en el Reglamento Orgánico de ejecución y desarrollo. Respecto del funcionamiento, hay que destacar la posibilidad que el órgano ofrece de actuar en Pleno y Comisión Permanente y, en su caso, en Secciones. En cuanto al personal se garantiza que cuente con la cualificación necesaria para el desempeño de las funciones que le corresponde.

Por último, la Ley contempla la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Reglamento Orgánico, cuya elaboración y propuesta corresponde al Consejo Consultivo. Todo ello sin perjuicio de la competencia general de dictar la normativa de desarrollo de la Ley que se atribuye al Consejo de Gobierno.

TÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1.

El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos los Organismos y Entes sujetos a Derecho Público de la Junta de Andalucía.

Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes. También lo es de las Universidades Públicas andaluzas y de las demás Entidades y Corporaciones de Derecho Público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban.

En el ejercicio de su función, el Consejo Consultivo velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el resto del ordenamiento jurídico.

Artículo 2.

El Consejo Consultivo tiene su sede en la ciudad de Granada.

Artículo 3.

El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional, para garantizar su objetividad e independencia.

No entrará a conocer los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente.

Los asuntos en que haya dictaminado el Consejo Consultivo no podrán ser remitidos ulteriormente para informe a ningún órgano u organismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Artículo 4.

La consulta al Consejo Consultivo será preceptiva cuando así se establezca en esta Ley o en otra disposición de igual rango, y facultativa en los demás casos.

Los dictámenes no serán vinculantes, salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se adoptan conforme con el dictamen del Consejo Consultivo o se apartan de él.

TÍTULO II

COMPOSICIÓN

Artículo 5.

El Consejo Consultivo está constituido por el Presidente, los Consejeros permanentes, los Consejeros electivos y los Consejeros natos. Estará asistido por el Secretario General, que actuará con voz y sin voto. Su composición y posterior renovación responderán a criterios de participación paritaria de hombres y mujeres. A tal efecto, ambos sexos deberán estar representados en, al menos, un cuarenta por cien de los miembros en cada caso designados. De esta regla se excluirán aquellos que fueren designados en función del cargo específico que desempeñen o hubieren desempeñado.

Artículo 6.

El Presidente del Consejo Consultivo será nombrado por Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía, oído el Consejo de Gobierno, entre juristas de reconocido prestigio con una experiencia superior a diez años.

En caso de vacante o ausencia, será sustituido por el Consejero electivo más antiguo y, en caso de concurrir varios en esta condición, por el de mayor edad de entre ellos.

Corresponde al Presidente del Consejo Consultivo la representación a todos los efectos del mismo.

Artículo 7.

Serán Consejeros permanentes, hasta que cumplan sesenta y cinco años de edad, aquellas personas que hayan desempeñado el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía. Su nombramiento se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno, previa aceptación del interesado.

El nombramiento de Consejero permanente será incompatible con la condición de alto cargo, con la de miembro electo de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y con la de miembro de Corporaciones Locales. Tampoco podrá ser funcionario público en activo o personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía, salvo que lo sea en el ejercicio de funciones docentes e investigadoras.

Artículo 8.

Los Consejeros electivos, en número de seis, serán nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno entre profesionales que se hayan distinguido en el campo del Derecho y en el que tengan una experiencia superior a diez años. Su dedicación será con carácter exclusivo y a tiempo completo.

Con independencia de éstos, y cumpliendo los mismos requisitos, el Consejo de Gobierno podrá designar hasta seis Consejeros más que desempeñarán sus funciones sin exclusividad.

En ambos casos el nombramiento se efectuará por un período de cinco años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.

Artículo 9.

Tendrán la consideración de Consejeros natos los siguientes:

- El Presidente de una de las Reales Academias de Legislación y Jurisprudencia de Andalucía, designado por el Instituto de Academias de Andalucía.
- El Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
- Un representante del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados designado de entre los Decanos de dichos Colegios.
- El Director General competente en materia de Administración Local.
- El Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Artículo 10.

Los Consejeros permanentes y electivos cesarán por alguna de las siguientes causas:

- a) Fallecimiento.
- b) Renuncia.
- c) Expiración del plazo de su nombramiento, en el caso de los Consejeros electivos.
- d) Incompatibilidad de sus funciones.
- e) Incumplimiento grave de sus funciones.

f) Incapacidad declarada por sentencia firme.

g) Condena por delito doloso en virtud de sentencia firme.

El cese será acordado por el Consejo de Gobierno. En los casos previstos en las letras d) y e), se seguirá el procedimiento que reglamentariamente se determine, requiriéndose en todo caso audiencia del interesado e informe favorable del Pleno del Consejo por mayoría absoluta.

En caso de producirse vacante, se procederá a su cobertura por el órgano y procedimiento que corresponda.

Artículo 11.

Los Consejeros natos conservarán su condición mientras ostenten el cargo que haya determinado su nombramiento, sin perjuicio de la aplicación de las causas de cese previstas en las letras a), b), e), f) y g) del artículo anterior.

En los dos casos de designación que contempla el artículo 9, ésta deberá ser ratificada o renovada cada cinco años por aquellos a quienes correspondan llevarla a cabo.

Artículo 12.

Los Consejeros podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo Consultivo, durante el tiempo indispensable para resolver acerca de la concurrencia de alguna de las causas de cese.

Artículo 13.

El Secretario General será nombrado por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Presidente del Consejo Consultivo, oído el Pleno del mismo.

Ejercerá las funciones que le atribuya el Reglamento Orgánico.

Artículo 14.

El Presidente del Consejo Consultivo, los Consejeros electivos a tiempo completo y el Secretario General estarán sometidos al régimen propio de las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

La condición de Consejero electivo será incompatible con el desempeño de cargos públicos de representación popular.

El régimen de incompatibilidades del resto de los Consejeros será el que les corresponda por razón de sus cargos o actividad.

Artículo 15.

Todos los miembros del Consejo Consultivo deberán abstenerse de intervenir en aquellos asuntos que proceda conforme a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 16.

El Presidente, los Consejeros electivos a tiempo completo y el Secretario General tendrán derecho a percibir las retribuciones en los conceptos y cuantías que anualmente se fijen en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Los restantes Consejeros sólo tendrán derecho a la percepción de dietas, asistencias y gastos de desplazamiento, de conformidad con lo que al efecto disponga el Reglamento Orgánico y demás disposiciones de desarrollo de esta Ley.

TÍTULO III

COMPETENCIA

Artículo 17.

El Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes:

1. Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía.
2. Anteproyectos de leyes.
3. Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.
4. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.
5. Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma, contemplados en el título V del Estatuto de Autonomía.
6. Conflictos de atribuciones que se susciten entre Consejerías.
7. Proyectos de Estatutos de las Universidades Públicas de Andalucía y sus reformas.
8. Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el

sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de los mismos, cuando, en ambos casos, la cuantía litigiosa exceda de 300.000 euros.

9. Revocación de actos de naturaleza tributaria cuando la deuda supere los 30.000 euros y conflictos en la aplicación de la norma tributaria.

10. Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma, en que la consulta venga exigida por Ley, en los supuestos contenidos en la misma, que se refieran, entre otras, a las materias siguientes:

a) Reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 60.000 euros.

b) Anulación de oficio de los actos administrativos.

c) Recurso extraordinario de revisión.

d) Interpretación, modificación, resolución y nulidad de concesiones y contratos administrativos, cuando el precio del contrato sea superior a 600.000 euros para la interpretación y resolución, o que la cuantía de aquélla exceda del 20 por 100 del precio del contrato para la modificación, así como de los Pliegos de Cláusulas administrativas generales.

e) Modificación de figuras de planeamiento, que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan, así como los supuestos de suspensión de instrumentos de planeamiento que competen al Consejo de Gobierno.

f) Creación y supresión de municipios o alteración de términos municipales, constitución y disolución de Entidades Locales Autónomas y creación de Áreas

Metropolitanas y demás asuntos en que la consulta venga exigida por la legislación de Régimen Local.

11. Expedientes tramitados por instituciones, entidades, organismos, Universidades y empresas en que, por precepto expreso de una Ley, deba pedirse dictamen al Consejo Consultivo.

12. Conflictos en defensa de la autonomía local.

13. Transacciones de las Entidades Locales que superen el 5 por 100 de los recursos ordinarios de su Presupuesto.

14. Tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros.

Artículo 18.

Podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo en aquellos asuntos no incluidos en el artículo anterior, que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran.

Artículo 19.

El Consejo Consultivo elevará una memoria anual al Consejo de Gobierno, en la que expondrá la actividad del mismo en el período anterior, así como las sugerencias que estime oportuno para la mejora de la actuación administrativa.

TÍTULO IV

FUNCIONAMIENTO

Artículo 20.

El Consejo Consultivo actuará en Pleno, en Comisión Permanente y, en su caso, en Secciones.

Corresponde al Pleno dictaminar los asuntos comprendidos en los números 1 y 2 del artículo 17, y a la Comisión Permanente y, en su caso, a las Secciones, los restantes.

En el caso de dictámenes facultativos, la competencia corresponde a la Comisión Permanente. No obstante, cuando la importancia del asunto lo requiera, el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno podrán requerir el dictamen del Pleno.

Artículo 21.

La Comisión Permanente estará constituida por el Presidente y los seis Consejeros electivos con dedicación a tiempo completo. Las Secciones, en su caso, también se formarán con Consejeros electivos a tiempo completo en el número que se designe por la Presidencia.

Cuando la índole de los asuntos lo requiera, el Presidente del Consejo Consultivo podrá designar como ponentes o requerir la asistencia a las reuniones de la Comisión Permanente o, en su caso, de las Secciones, de otros miembros del Consejo que actuarán, en estos casos, con voz pero sin voto.

Artículo 22.

El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros.

Corresponde a los Presidentes de las Entidades Locales de Andalucía solicitar el dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos previstos en la legislación vigente. En el caso de las Universidades la petición la realizará el Rector correspondiente y en el caso de otras Corporaciones u Organismos Públicos quien ostente su representación.

Artículo 23.

Las deliberaciones y acuerdos precisarán para su validez la presencia del Presidente o de quien legalmente le sustituya, de un número de miembros que con el anterior constituyan la mayoría absoluta y la del Secretario General o quien ejerza sus funciones.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En caso de empate decidirá el Presidente con su voto de calidad.

Quienes discrepen del acuerdo adoptado podrán formular, dentro del plazo que reglamentariamente se determine, voto particular por escrito que se incorporará al dictamen.

Artículo 24.

El Presidente del Consejo Consultivo fijará el orden del día, presidirá las sesiones, designará las Ponencias, interpretará el Reglamento y ordenará los debates. Tendrá la dirección de todas las dependencias del Consejo, así como su representación. Le

corresponde igualmente autorizar los gastos y aquellas otras funciones que se determinen en el Reglamento Orgánico.

TÍTULO V

PROCEDIMIENTO

Artículo 25.

El Consejo Consultivo deberá evacuar las consultas en el plazo de treinta días desde la recepción de la correspondiente solicitud de dictamen.

En los supuestos de los números 3 y 4 del artículo 17, el plazo será de veinte días.

Cuando en la orden de remisión de los expedientes se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días, salvo que el Presidente de la Junta de Andalucía o el Consejo de Gobierno fijen uno inferior.

En los supuestos en que el dictamen no tenga carácter vinculante, transcurridos los plazos establecidos en los apartados anteriores sin haberse evacuado, se entenderá cumplido el trámite.

Artículo 26.

En los recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos positivos de competencia, podrá solicitarse el dictamen simultáneamente a que sean adoptados los acuerdos de interposición o de requerimiento, respectivamente.

Artículo 27.

A la petición de consulta deberá acompañarse toda la documentación que requiera el expediente administrativo de la cuestión planteada.

Si el Consejo Consultivo estimase incompleto el expediente, podrá solicitar en el plazo de diez días desde la petición de la consulta y por conducto de su Presidente que se complete con cuantos antecedentes, informes y pruebas sean necesarios. En tal caso se interrumpirá el plazo establecido en el artículo 25.

Por medio del órgano consultante o directamente por el Consejo Consultivo se podrá recabar el parecer de órganos, entidades o personas, con notoria competencia técnica en las materias relacionadas con los asuntos sometidos a consulta, así como acordar la audiencia de las personas que tuvieren interés directo y legítimo en el expediente sometido a consulta, si así lo solicitaran.

Artículo 28.

En todo lo no previsto en esta Ley, el funcionamiento del Consejo Consultivo se regirá por las normas que regulan el procedimiento administrativo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

TÍTULO VI

PERSONAL

Artículo 29.

Al Consejo Consultivo se adscribirán los puestos de trabajo de Letrado que establezca la relación de puestos.

Los Letrados que ocupen los mismos desempeñarán las funciones de asistencia técnica y preparación de los proyectos de dictamen, así como cuantas otras, que siendo adecuadas a su carácter, se determinen reglamentariamente.

Artículo 30.

Los puestos de trabajo de Letrados serán cubiertos en la forma y por el tiempo que se determinen reglamentariamente. A los concursos podrán concurrir los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, así como juristas funcionarios de carrera que ejerzan su actividad sometidos a una relación de Derecho Público.

Artículo 31.

El Consejo Consultivo contará con el personal que se determine en la relación de puestos de trabajo, así como aquellos medios materiales que se le asignen y los recursos que figuren en su presupuesto.

Tomando como referencia el marco previsto en la Ley reguladora de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el Reglamento Orgánico del Consejo establecerá el sistema de méritos para la provisión de puestos de trabajo de su personal administrativo, la composición de las Comisiones que hayan de baremarlos y las especialidades que resulten necesarias en el procedimiento, a fin de garantizar la mayor adecuación y especialización posible de los seleccionados para el desempeño de las funciones que deban realizar al servicio de dicho órgano consultivo.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.

Corresponde al Consejo Consultivo aprobar el anteproyecto de su presupuesto, que se incorporará como sección al anteproyecto de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Segunda.

Los miembros del Consejo Consultivo que mantengan una relación de servicios con una Administración Pública distinta de la Administración de la Junta de Andalucía requerirán para su incorporación la autorización de aquélla.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

1. En tanto no se cumplimenten los nombramientos previstos en la disposición final segunda de esta Ley con respecto a los Consejeros electivos y se produzca, en su caso, el nombramiento de Consejeros permanentes, se mantendrá la actual composición del Consejo Consultivo, quedando asegurado el funcionamiento del Pleno y de la Comisión Permanente sin solución de continuidad.

2. Los actuales Consejeros electivos que al entrar en vigor esta Ley no hayan cumplido el término del mandato para el que fueron designados y no sean elegidos de nuevo conforme a la misma continuarán como Consejeros adscritos al Pleno hasta que expire el referido término.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Se deroga la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía, salvo lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda, que continúa en vigor. Asimismo, se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.

Se faculta al Consejo de Gobierno para dictar las normas de desarrollo de esta Ley.

Segunda.

En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de esta Ley, se procederá al nombramiento de los nuevos Consejeros electivos.

Tercera.

En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, y a propuesta del Consejo Consultivo, el Consejo de Gobierno adaptará el Reglamento Orgánico a las disposiciones de la misma.